

Documento de Trabajo

Working Paper

Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?

Rickard Sandell, Alicia Sorroza,
Iliana Olivié
22/05/2007

Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?

Rickard Sandell, Alicia Sorroza, Iliana Olivie

Resumen

Documento elaborado para el *Atlantic Conference 2007* celebrado en Sevilla en marzo de 2007

Introducción

Los movimientos migratorios internacionales siempre han formado parte de la historia pero hoy más que nunca estamos viendo un incremento de los flujos y una creciente complejidad del fenómeno. Vivimos en una época que algunos analistas han calificado como la “nueva era de la migración”.

Actualmente, gran parte de la inmigración que se está produciendo se explica como un fenómeno promovido por factores económicos o, por lo menos, muy relacionado con factores económicos en combinación con factores sociales y políticos –como la falta de libertad en regímenes poco democráticos–. O, como dicen muchos de los expertos, la emigración y por lo tanto la inmigración, es el resultado de factores de “empuje” y de “atracción”.¹ Por ejemplo, cuando las perspectivas presentes y futuras de poder ganarse la vida en el país de origen cada vez resultan menos atractivas, las personas que viven en el país en cuestión son “empujadas” a tomar la decisión de emigrar a fin de encontrar un futuro mejor en otro lugar. Por otro lado, los factores de “atracción” se presentan en situaciones en las que las perspectivas presentes y futuras de ganarse la vida –o simplemente de poder vivir en el país de origen– así como el rendimiento obtenido de la participación en la actividad económica (a través del trabajo, por ejemplo) son mejores y/o más prometedoras en el país de destino potencial. Es decir, los incentivos económicos en el destino en relación con los incentivos económicos en el origen “atraen” a las personas, haciendo que emigren en busca de una mejora en su rendimiento laboral. Por supuesto, los factores de “empuje” suele coincidir con factores de “atracción”, aumentando así el potencial emigratorio.

La gran ventaja de un fenómeno migratorio de carácter económico es que es relativamente poco problemático. Es verdad que la inmigración puede crear tensiones y no es infrecuente que se produzcan disturbios más o menos graves, como recientemente ha sido el caso en Francia, Holanda y Dinamarca. Pero la inmigración económica o laboral tiene como característica que satisface unas necesidades del país de destino y hace posible un crecimiento económico mayor que si no hubiera inmigrantes.² Por otro lado, mejora las perspectivas de vida para el inmigrante, y suele ser muy beneficiosa para el país de origen cuando los inmigrantes envían remesas a sus familias. Es decir que, una vez que los inmigrantes acceden al mercado de trabajo en el país de destino, todos los involucrados obtienen alguna ganancia.

Aunque, indudablemente, hay que reconocer que esto supone también ciertas desventajas y problemas para los países de origen, como por ejemplo con el *Brain Drain*, o fuga de capital humano, donde la inversión, entre otras cosas, en educación realizada por el país de origen se termina rentabilizando en otro lugar, el país de destino, y por lo tanto resulta poco rentable para el inversor. Este suele ser utilizado como el principal argumento en contra de la emigración laboral y también como explicación de por qué el país emisor puede sufrir efectos no necesariamente positivos a pesar de las remesas de los emigrantes. Estimar los efectos económicos y las consecuencias que el fenómeno migratorio podría tener sobre la sociedad de origen es, sin embargo más complicado. Primero, para que el argumento sea válido hace falta que los que emigran hayan tenido la posibilidad de desarrollar las actividades económicas correspondientes a su formación en el país de salida. En muchos de los países de origen de los flujos migratorios esto simplemente resulta imposible, con la consecuencia de que la emigración de personas con formación puede resultar siendo una alternativa mejor para rentabilizar la inversión educativa que si se quedan en el país de origen. Por lo tanto, la emigración podría ser vista como un mecanismo regulador que distribuye la mano de obra por el mundo según la demanda, en una forma quizá no eficaz pero que por lo menos permite aprovechar mejor el capital humano

¹ R. Sandell, “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”, ARI nº 133/2005, Real Instituto Elcano.

² Sólo en términos económicos el Gobierno Español asocia gran parte del crecimiento de la economía española a la inmigración. Véase el informe elaborado por la oficina económica del presidente del Gobierno *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*, <http://www.la-moncloa.es>.

del planeta.

Decir que las migraciones económicas son poco problemáticas no significa que el fenómeno esté libre de dificultades. El principal problema, desde un punto de vista estratégico, de una inmigración económica masiva como el actual flujo hacia España o EEUU está en la forma en la que se produce la entrada en el país. ¿Es por vías legales o ilegales? En el primer caso no hay dificultades, pero en el segundo nos exponemos a ciertos riesgos para la seguridad y, dependiendo de las circunstancias, también de riesgos estratégicos. Un flujo inmigratorio irregular alto equivale a un control insuficiente sobre quién entra en el país, por lo cual aumenta el riesgo a sufrir las consecuencias del terrorismo, el crimen organizado y el tráfico ilegal en todas sus formas.

Hay otras consideraciones que están vinculados con la gestión de la entrada del inmigrante. Por extraño que parezca, tener una inmigración irregular alta no es tan malo desde un punto de vista económico, puesto que los países que presentan este fenómeno suelen tener unos resultados económicos muy satisfactorios. España y EEUU son dos buenos ejemplos de ello. Pero, como dicen los americanos, “*there is no such thing as a free lunch*”. Una inmigración que crece casi incontroladamente siempre acaba pasando factura. La experiencia de casi todos los países receptores de importantes flujos migratorios demuestra que es fundamental que la inmigración deje de ser un fenómeno desordenado para que la opinión pública acepte unos niveles migratorios altos. Esto es más importante de lo que cabría pensar, ya que sin el respaldo de la opinión pública a una inmigración relativamente grande es difícil pensar que se podrá gozar de un desarrollo económico positivo también en el futuro.

Tampoco podemos ignorar el hecho de que el fenómeno también tiene el potencial de llegar a convertirse en un problema estratégico y de seguridad en el escenario internacional.³ La incesante llegada de inmigrantes procedentes de África a España y otros países de la Unión Europea es una señal inequívoca de que la inmigración africana debe tomarse más en serio, y que ha llegado el momento de abordar este flujo migratorio de un modo diferente a como se ha venido haciendo hasta el momento. La crisis migratoria que se vivió en 2006 se debe, muy probablemente, al aumento de la presión emigratoria africana. Tanto los datos económicos como los datos demográficos de los países subsaharianos indican que es muy posible que sólo estemos ante el principio de un movimiento migratorio que podría convertirse en uno de los mayores de la historia.

El objetivo de este documento no es dar respuestas a todas las grandes cuestiones que se han mencionado a lo largo de esta introducción. Su propósito es considerar una serie de temas, en forma más bien descriptiva, con el propósito de estimular un debate para facilitar la toma de decisiones informadas de los agentes políticos y sociales involucrados en diversos aspectos del fenómeno migratorio. Otro desafío de este documento es mirar hacia el futuro, basándonos en la información que actualmente disponemos, sobre cómo puede evolucionar el fenómeno migratorio en la zona atlántica y cuál podría ser el planteamiento y posicionamiento de España, Europa y la comunidad internacional.

El documento está estructurado de la siguiente manera. Primero, se hace una breve recapitulación de los principales movimientos migratorios en el ámbito atlántico. A continuación se analiza el estatus actual de la política europea en temas de inmigración. Asimismo, en este apartado se analiza la inmigración africana de carácter ilegal. Se estudia el eco que la reciente crisis migratoria entre África y España ha tenido en el escenario político de la Unión Europea. Concluimos este documento de trabajo abriendo un debate sobre la relación entre el desarrollo y la inmigración, donde hacemos especial hincapié en el papel de las remesas. Concluimos con una invitación al debate mediante la formulación de una serie de preguntas que surgen de lo expuesto a lo largo del documento.

Flujos migratorios internacionales sur-norte en la región atlántica: los dos lados del Atlántico

Entre 1960 y 2005, el número emigrantes internacionales en el mundo pasó de 75 millones a 191 millones,⁴ constituyendo un 3% de la población mundial.⁵ La migración latinoamericana y caribeña es una de las

³ L.B. Smith III, “Illegal Immigration: Is it a Threat to National Security?”, US Army War College, Pennsylvania, 2006.

⁴ Naciones Unidas, “Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision”, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs, febrero de 2006.

⁵ La proporción de migrantes internacionales ha permanecido relativamente bajo en todo el mundo. Del 2,5% en 1960 pasó a un 2,9% en 2000 y a un 3% en 2005. Sin embargo, la migración neta constituye una creciente e importante proporción.

corrientes migratorias más dinámicas y de mayor volumen de la actualidad. Por otro lado, en los últimos años se ha incrementado el flujo de inmigrantes procedentes del norte de África. Las nacionalidades de inmigrantes de terceros países hacia la UE han reflejado también los lazos históricos y culturales, así como la utilización de la misma lengua. Sin embargo, hoy el origen de la inmigración es más diverso debido a la creación de nuevas rutas migratorias. China, por ejemplo, ha experimentado en los últimos 10 años importantes flujos migratorios hacia países de la UE.

En el caso de EEUU, destaca el fenómeno migratorio desde el sur del continente americano. De la inmigración latinoamericana hacia EEUU hay que destacar no sólo el importante volumen de los flujos sino las grandes dimensiones que está alcanzando en términos de *stocks*. La población estadounidense supera en la actualidad los 300 millones de personas⁶ y el *stock* de personas nacidas en Latinoamérica que residen en EEUU es, actualmente, de más de 18 millones de personas —el 6 % de la población estadounidense—. Si en lugar de medir la inmigración en función del país de nacimiento la medimos como una determinada etnia, más de 40 millones de personas en EEUU se manifiestan hispanos, latinos o chicanos, es decir, un 14% de las personas que viven en EEUU.⁷

Entre 1970 y 2000 casi se duplicó el número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños presentes en EEUU. Si bien los nativos de México han constituido el principal flujo migratorio, se ha incrementado la diversificación de los países de origen, con importantes corrientes procedentes de América Central y del Sur. Pese a las enmiendas a la política migratoria estadounidense y al efecto del 11-S, la inmigración proveniente de la región ha seguido aumentando en los últimos años. De esta forma, los inmigrantes latinoamericanos y caribeños y sus descendientes nativos de los EEUU han llegado a constituirse en la primera minoría étnica del país, sobrepasando por primera vez en la historia a los afroamericanos.

En el otro lado del Atlántico, desde 1950 Europa no ha dejado de ser receptora de inmigración. No obstante, el comportamiento migratorio ha sido heterogéneo. El norte de Europa (Irlanda, el Reino Unido, Finlandia y Suecia) ha sido muy dinámico en cuanto a migraciones; la zona central (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) ha sido el principal foco de atracción de la inmigración que se ha dirigido a Europa; los países mediterráneos (España, Italia, Portugal y Grecia) han experimentado un cambio radical, pasando de ser proveedores de emigrantes a receptores de inmigrantes. Desde 1997 España ha sido el que más ha aportado al saldo migratorio neto en la UE-15. En el año 2003, España, Italia y Portugal acogieron a la mitad del saldo migratorio neto de toda la UE. En 2004, los principales contribuyentes fueron España, Italia y el Reino Unido.

Algunos de los factores que han determinado los patrones migratorios en Europa han sido la reactivación económica de los años 80 del continente y la desintegración de la Unión Soviética. Ambos hechos se tradujeron en un aumento de los flujos migratorios hacia Europa occidental de inmigrantes procedentes principalmente de la antigua Yugoslavia, la ex Unión Soviética y Turquía. Por otro lado, en los últimos años se ha incrementado el flujo de inmigrantes procedentes del norte de África.

Según las estimaciones de Eurostat,⁸ el *stock* de extranjeros en la UE en 2004 ascendía a casi 25 millones de personas, alrededor del 5,5% de la población total. En términos absolutos, la mayor parte residen en Alemania, Francia, España, el Reino Unido e Italia. Entre los principales grupos de inmigrantes en Europa destacan los turcos, con una importante presencia en Alemania, Dinamarca y Holanda.

La tendencia actual de las migraciones a nivel mundial muestra que los flujos se caracterizan por su gran movilidad. Dentro de esta dinámica, países del sur del Mediterráneo, concretamente el Magreb, están convirtiéndose en la plataforma de lanzamiento de un importante movimiento de población que, procedente del África subsahariana, se dirige hacia Europa. Esto genera un correspondiente impacto en países como Marruecos o Argelia, que sufren un incremento en la inmigración ilegal como resultado del uso por parte de las redes de inmigración transnacionales de esta región como plataforma.

¿En que medida es diferente la inmigración con dirección sur-norte en ambos lados del atlántico? Al tratarse de un fenómeno muy complejo es difícil hacer un análisis comparativo del fenómeno que dé una respuesta a

⁶ US Census Bureau.

⁷ *Ibid.*

⁸ EUROSTAT, “Statistics in Focus: Population and Social Conditions 8/2006”.

esta pregunta. Tampoco disponemos de información completa, al tratarse de un fenómeno que muchas veces se caracteriza por la irregularidad y la ilegalidad. A pesar de las dificultades de medir el fenómeno migratorio, el Banco Mundial en colaboración con la Universidad de Sussex ha elaborado una matriz de migraciones bilaterales que facilita la tarea de elaborar un análisis sobre flujos migratorios a nivel mundial.⁹ Basándonos en esta información, presentamos los resultados de este análisis en la Tabla 1. Recogemos información sobre el *stock* de inmigrantes procedentes de 11 regiones principales hacia Canadá, Japón, EEUU y la UE (27) más EFTA.

Tabla 1. Migraciones procedentes de 11 regiones principales hacia Canadá Japón EEUU. y la Unión Europea (27) mas EFTA

Inmigración procedente de:	País/Región de destino				
	Canadá	Japón	EEUU	UE-EFTA	Total
Norte de África	98.233	1.877	204.620	4.352.143	4.656.873
(% columna)	(3,0)	(0,1)	(0,7)	(17,7)	(7,7)
(% fila)	(2,1)	(0,0)	(4,4)	(93,5)	(100,0)
Sur de África	82.198	1.042	130.369	903.724	1.117.333
(% columna)	(2,5)	(0,1)	(0,4)	(3,7)	(1,9)
(% fila)	(7,4)	(0,1)	(11,7)	(80,9)	(100,0)
África subsahariana	246.111	11.592	653.996	2.203.511	3.115.210
(% columna)	(7,4)	(0,6)	(2,2)	(9,0)	(5,2)
(% fila)	(7,9)	(0,4)	(21,0)	(70,7)	(100,0)
América Central + México	126.584	2.676	12.655.060	148.815	12.933.135
(% columna)	(3,8)	(0,1)	(41,6)	(0,6)	(21,5)
(% fila)	(1,0)	(0,0)	(97,8)	(1,2)	(100,0)
Caribe	304.485	664	4.918.617	652.265	5.876.031
(% columna)	(9,2)	(0,0)	(16,2)	(2,7)	(9,8)
(% fila)	(5,2)	(0,0)	(83,7)	(11,1)	(100,0)
Sudamérica	223.216	364.891	2.197.987	2.434.675	5.220.769
(% columna)	(6,7)	(19,0)	(7,2)	(9,9)	(8,7)
(% fila)	(4,3)	(7,0)	(42,1)	(46,6)	(100,0)
Europa Oriental	239.000	5.381	1.223.957	5.327.275	6.795.613
(% columna)	(7,2)	(0,3)	(4,0)	(21,7)	(11,3)
(% fila)	(3,5)	(0,1)	(18,0)	(78,4)	(100,0)
Medio Oriente + Turquía	281.400	9.626	989.482	4.803.773	6.084.281
(% columna)	(8,5)	(0,5)	(3,3)	(19,6)	(10,1)
(% fila)	(4,6)	(0,2)	(16,3)	(79,0)	(100,0)
Este de Asia	723.179	1.239.738	2.351.003	698.190	5.012.110
(% columna)	(21,8)	(64,6)	(7,7)	(2,8)	(8,3)
(% fila)	(14,4)	(24,7)	(46,9)	(13,9)	(100,0)
Sudeste asiático	516.310	251.492	3.504.253	1.293.905	5.565.960
(% columna)	(15,5)	(13,1)	(11,5)	(5,3)	(9,2)
(% fila)	(9,3)	(4,5)	(63,0)	(23,2)	(100,0)
Sur de Asia	483.955	29.624	1.566.213	1.726.315	3.806.107
(% columna)	(14,6)	(1,5)	(5,2)	(7,0)	(6,3)
(% fila)	(12,7)	(0,8)	(41,1)	(45,4)	(100,0)
Total	3.324.671	1.918.603	30.395.557	24.544.591	60.183.422
(% columna)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)
(% fila)	(5,5)	(3,2)	(50,5)	(40,8)	(100,0)

La información en la Tabla 1 es compleja y por lo tanto puede resultar difícil de interpretar. Para facilitar el análisis tomamos el siguiente caso como referencia. Por ejemplo, Canadá tiene un *stock* de inmigrantes procedentes del norte de África de 98.233 personas. Esto corresponde a un 3 % del *stock* de inmigrantes en Canadá y a un 2,1 % de la inmigración total procedente del norte de África.

Al estudiar el fenómeno migratorio tal como aparece en la Tabla 1 podemos hacer algunas generalizaciones interesantes acerca de ella. En primer lugar, de los 60 millones de emigrantes procedentes de las 11 regiones aquí estudiadas, el 50 % se encuentran en EEUU, el 40 % en la UE, el 5 % en Canadá y poco más del 3 % en Japón.

La región que más emigración genera (sin tener en cuenta el tamaño de la población de cada región) es América Central, incluyendo México. De los casi 13 millones de centroamericanos que han emigrado, el 98 % han elegido a EEUU como destino. La inmigración centroamericana en EEUU es altamente

⁹ Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf> para una descripción mas detallada de la base de datos.

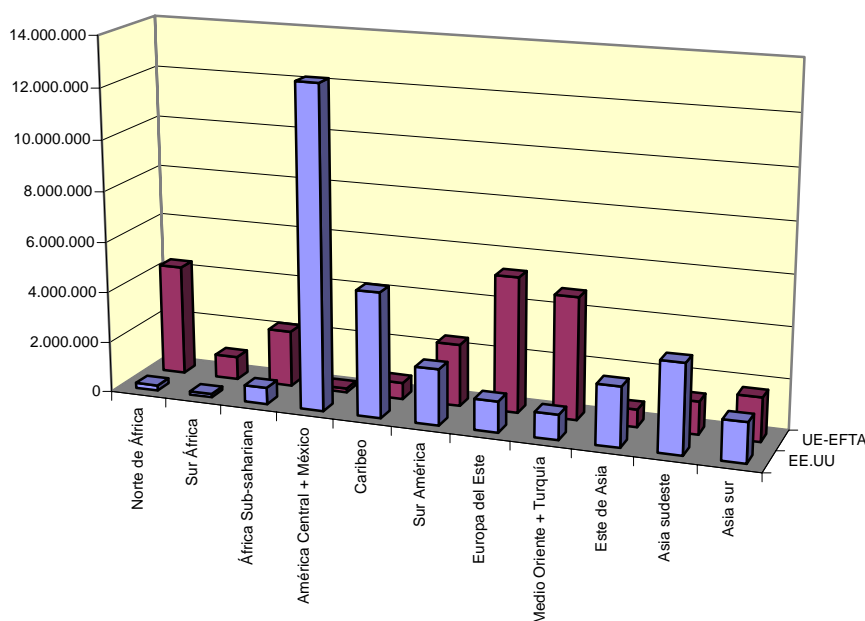
significativa pues corresponde a más del 41 % de la inmigración total del país. Presenta la concentración más alta, sin comparación con todos los colectivos emigrantes que se presentan en esta Tabla.

El Magreb y el norte de África representan otro extremo en cuanto a la concentración en destino de su emigración. De los 4,65 millones de magrebíes que han emigrado, 4.3 millones, el 93 %, se encuentran en la UE. Aun así, y a diferencia de la inmigración centroamericana, el hecho de que la emigración magrebí en la UE sea tan significativa no implica que su concentración, en relación a la inmigración total en la UE, sea la más alta. La concentración en cuanto al origen de los inmigrantes procedentes de Oriente Medio es más alta aún que la de los provenientes del Magreb. En términos generales, la inmigración hacia la UE es mucho más heterogénea que la inmigración que recibe EEUU. Es interesante constatar que en términos de origen la inmigración en Canadá y la UE tienen más en común entre sí que con la de EEUU.

Otra cuestión a destacar en relación con EEUU es que la inmigración castellano-hablante es extremadamente elevada. Según los datos disponibles, el 65 % de los inmigrantes en EEUU es de origen latinoamericano. Como se podrá observar, esta cifra es mayor que la inmigración en términos relativos de sudamericanos llegados a España, que es el segundo destino preferido por los emigrantes castellano-hablantes. Los números hablan por sí solos y es fácil deducir la importancia del potencial impacto cultural que podría tener una inmigración tan concentrada en EEUU.

Otro elemento a considerar de la Tabla 1, es la importancia que se le debe otorgar a la proximidad geográfica en las decisiones migratorias. Por un lado, la UE es el destino preferido por el 78 % de los europeos orientales, del 79 % de los originarios de Oriente Medio y del 93 % de los procedentes del norte de África. En el caso de EEUU, es la opción elegida por el 98 % de los centroamericanos. Finalmente, al otro lado del mundo y a pesar de no ser un actor notable en temas de inmigración, Japón tiene una población inmigrante cuyo origen mayoritario es del este de Asia. Canadá, que es el destino más alejado de los países emisores, es el país que presenta una mayor heterogeneidad en cuanto al origen de sus inmigrantes.

Gráfico 1. Comparación del origen de la inmigración: EEUU y la UE



Por ultimo, incluimos un gráfico comparativo para ilustrar las diferencias en la inmigración hacia EEUU y la UE. Es fácil apreciar las diferencias entre estos dos destinos. Por un lado son complementarios, en la medida en que si EEUU recibe una importante inmigración proveniente de una región de origen, Europa es más propensa a recibir una inmigración menor de la misma. Por otro lado, se puede apreciar que Europa presenta una situación más diversificada en cuanto a las regiones de origen. La explicación de esta complementariedad parece estar relacionada con la proximidad geográfica entre países emisores y receptores. Cabe esperar que también haya efectos sociales que podría causar una interacción apreciable. Por ejemplo, las redes sociales suelen jugar un papel decisivo en las decisiones de emigrar a uno u otro destino.

Dicho de otro modo, una explicación del destino de las migraciones (no de su porqué) es la proximidad geográfica, que puede ser alimentada (o no) posteriormente por las redes sociales que facilitan el primer contacto con el país receptor.

La dimensión política: la política de inmigración de la Unión Europea

Los intereses y necesidades varían considerablemente de un país a otro en materia migratoria, lo que condiciona en gran medida la conformación de una verdadera política europea de inmigración.

En el caso de Alemania, país que actualmente está liderando la UE al ejercer la presidencia rotatoria durante el primer semestre de 2007, tradicionalmente se ha negado a avanzar en cuestiones de integración e inmigración legal y ha bloqueado recientemente el traspaso de estas competencias al ámbito de la mayoría cualificada. Se encuentra con una situación interna difícil en su mercado de trabajo, ya que todavía está sufriendo las consecuencias de la reunificación con Alemania Oriental. La principal minoría extranjera es la turca, con aproximadamente 7 millones de inmigrantes y que presenta dificultades de integración. Esto se ha traducido, en el ámbito europeo, en una gran reticencia a avanzar en acuerdos con terceros países en cuestiones como la facilitación de visados, la inmigración legal y la integración, por ejemplo con países africanos. No obstante, sí impulsa activamente las iniciativas vinculadas a la lucha contra la inmigración ilegal, la readmisión y el control de fronteras. Su área geográfica de interés es Europa Oriental, ya que cuando se concrete la ampliación de Schengen a los recientes socios del este, la frontera europea se trasladará a Polonia, Eslovaquia y Hungría. Asimismo, mantiene sus reticencias con respecto al reforzamiento de la política europea con África, sobre todo por cuestiones económicas.

El Reino Unido, como en la mayoría de los temas europeos, mantiene importantes diferencias con el resto de los Estados miembros. Concretamente, no participa en el área Schengen ni en la política de visados. En cuestiones migratorias, mantiene una política pragmática de participar en aquellas iniciativas que más se corresponden con sus intereses, fundamentalmente, colaborando en cuestiones operativas y prácticas. Por ejemplo, apoya los esfuerzos europeos de controlar de fronteras y a la Agencia Europea de Fronteras. Debido a la importancia de la población inmigrante, proveniente mayoritariamente de la Commonwealth, prefiere mantener su propia política en esta materia. Debido al importante número de solicitantes de asilo que recibe anualmente, sí participa y apoya la política europea de asilo. Respalda las iniciativas para ampliar y consolidar el dialogo y la ayuda hacia los países de tránsito y origen de inmigrantes ilegales provenientes de África, sobre todo cuando coinciden con sus áreas de interés (Cuerno de África, etc). También tiene interés en las rutas migratorias provenientes del Este y Sudeste Europeo.

Un país europeo con una gran tradición en recibir importantes flujos migratorios, provenientes fundamentalmente de sus antiguas colonias africanas, es Francia. Actualmente, está gestionando la segunda y tercera generación de inmigrantes, con un modelo de integración basado en la asimilación del laicismo y los valores republicanos. No tiene interés en avanzar en políticas comunitarias de inmigración legal e integración, ya que desea seguir manteniendo un amplio margen nacional para gestionar estas cuestiones. Tras los disturbios que asolaron París y otras ciudades francesas en noviembre de 2005 se han agudizado las medidas internas represivas. Por tanto, sí favorece las iniciativas europeas en materia de inmigración ilegal y control de fronteras. Su área geográfica de interés reside en los flujos migratorios provenientes del Magreb y del Africa Occidental, fundamentalmente de sus ex colonias, ya que es conciente que la mayor parte de los inmigrantes irregulares que llegan a las costas españolas tienen por destino final su territorio por cuestiones culturales y lingüísticas.

Los Países Bajos, con un importante porcentaje de inmigrantes en su población –1.638.000 extranjeros, el 10,1% del total–, han apoyado e impulsado directamente una política europea de asilo, sobre todo mientras ejercieron la Presidencia de la UE (2004), como quedó plasmado en el Programa de La Haya. No obstante, mantienen muchas reservas a la conformación de una política comunitaria de inmigración legal e integración. Apoya la mejora de los canales de cooperación con los países de tránsito y origen migratorio desde una perspectiva amplia que incluye medidas de apoyo al desarrollo local, fortalecimiento institucional, lucha contra el tráfico de seres humanos, etc. Aunque se ha mostrado solidario con los países fronterizos del sur y ha brindado su apoyo, considera que el control de las fronteras sigue siendo una responsabilidad de cada Estado miembro y no de la UE.

Los intereses de los países ribereños del Mediterráneo coinciden en gran medida con los intereses españoles.

En el caso de Italia, también se está viendo muy afectado por los flujos migratorios, especialmente provenientes del norte de África y de África subsahariana. Considera que la inmigración no es sólo una cuestión nacional sino que debe ser gestionada a nivel europeo a través de una política común. Italia coincide con España en las dificultades para controlar adecuadamente la frontera marítima meridional de la UE. Para Italia y para Malta, Libia representa un grave problema en materia de migraciones ilegales. En este sentido, la agencia Europea de Fronteras es considerada un paso en la dirección correcta. Asimismo, el Gobierno italiano apoya las iniciativas europeas para promover la estabilización política y el desarrollo de los países de origen de la migración y busca reforzar el Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad con los países árabes y del norte de África y las recientes conferencias organizadas entre la UE y África.

En el caso de los países nórdicos, tradicionalmente han sido poco receptivos y han estado poco dispuestos a progresar en materia de inmigración legal aunque por el contrario sí lo han estado cuestiones de integración. Sus prioridades son, tanto hacia el interior como en la acción exterior de la UE, las cuestiones de asilo y refugio, sobre todo con los flujos provenientes de África, países con los que mantienen una intensa política de cooperación al desarrollo. No obstante, son países a los que no les están afectando los flujos migratorios que están llegando masivamente a la UE. En este sentido, la posición sostenida por Suecia es el de una Europa de fronteras abiertas y no la actual tendencia hacia la que la UE se está orientando. Se debe tener en cuenta que su área geográfica de interés es fundamentalmente el este de Europa y, sobre todo, Rusia.

En el caso de los nuevos Estados miembros, países situados en la frontera exterior oriental de la UE, comparten con el resto de los países fronterizos como España las preocupaciones derivadas de lidiar día a día con la inmigración ilegal que mayoritariamente busca entrar en la UE. Su principal preocupación es la frontera terrestre oriental, de donde proceden los flujos irregulares de Ucrania, Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, así como solicitantes de asilo y refugio procedentes de Chechenia y el Cáucaso. Países como Polonia buscan una mayor implicación de la UE en la gestión de fronteras, razón por la cual han apoyado activamente FRONTEX, logrando que su sede central se instalara en Varsovia. Esta decisión comunitaria fue un éxito de su política europea, ya que Polonia, al igual que otros países de la región, teme que el drama humano de los inmigrantes ilegales llegando en pateras a las costas mediterráneas reste interés e importancia a la frontera del este. Asimismo, apoyan que las decisiones en materia de Justicia e Interior se tomen con mayoría cualificada, como forma de impulsar las políticas europeas en este ámbito.

Tal como se puede observar, las discrepancias son variadas y de todo tipo; sin embargo, parece que nos encontramos en una nueva coyuntura que propicia un mayor progreso en estas políticas a nivel europeo y en especial en materia migratoria, desde una perspectiva más integral y comprensiva que en el pasado. Las cuestiones vinculadas a la gestión, control e integración de flujos migratorios son actualmente consideradas prioritarias en la agenda europea.

Este protagonismo de las migraciones viene impulsado, recientemente, por los trágicos hechos sucedidos durante los meses estivales de 2005 en la frontera española de Ceuta y Melilla con Marruecos. Cientos de inmigrantes, en su mayoría de origen subsahariano y asentados en el lado marroquí de la valla que divide a ambos países, y que durante meses están esperando el momento oportuno para llegar al otro lado, asaltaron la frontera para alcanzar suelo español y, por tanto, suelo europeo. Este trágico suceso, que fue transmitido en directo, puso en evidencia la necesidad de afrontar con determinación los desafíos que presenta la gestión de los flujos migratorios irregulares y masivos, fundamentalmente en el caso de la frontera sur de Europa y de España, provenientes de África, en especial de la región subsahariana.

Desde el Gobierno español se optó por europeizar una crisis que se daba en las fronteras europeas de España. El argumento esgrimido fue que los inmigrantes ilegales tenían como objetivo final alcanzar el territorio de la Unión Europea y que la responsabilidad de la gestión también debía recaer en el ámbito europeo. Como resultado de esta estrategia, la cumbre informal de jefes de Estado y Gobierno de la UE de Hampton Court, convocada por el primer ministro Blair que ejercía de presidente del Consejo, llegó a la conclusión de que urgía adoptar medidas en este ámbito, tanto en el espacio europeo como en relación con los países de tránsito y origen, en especial con los de África septentrional y subsahariana. En respuesta a este importante impulso político propiciado por España, la Comisión Europea ha publicado diversos informes para avanzar en una política europea de inmigración integral y completa que abarque todas las dimensiones de este complejo fenómeno.

No obstante, los hechos suelen ir más rápido y por delante de las iniciativas políticas y, tras el lapso de unos pocos meses, los asaltos de vallas cederían protagonismo a las imágenes de cayucos (rudimentarias barcas) llegando a las Islas Canarias. Según diversos expertos, hay una vinculación estrecha entre el aumento de los controles y la vigilancia de las fronteras marítimas y terrestres marroquíes, la colaboración del Gobierno marroquí en la contención de los flujos migratorios hacia España y la oleada de cayucos. De esto se podría inferir que se están trasladando los flujos migratorios, que se estarían adaptando al progresivo endurecimiento de los controles fronterizos. Una vez limitada y restringida una de las plataformas de salida, el flujo migratorio se desvía buscando otras zonas menos vigiladas desde donde partir hacia el “sueño europeo”. De Cádiz a Granada y Almería, luego a Ceuta, Melilla y Marruecos y, posteriormente, al Sáhara, Mauritania, Senegal y Malí.

Tabla 2. Inmigrantes ilegales llegados por mar

Italia – Sicilia incluyendo Lampedusa

Enero-agosto 2006	Total 2005
14,567	22,939

España –Islas Canarias

Enero-julio 2006	Total 2005
17,058	11,781

Malta

Enero-agosto 2006	Total 2005
1,502	1,822

Fuente: FRONTEX.

Asimismo, los disturbios callejeros protagonizados por inmigrantes de segunda y tercera generación en París y otras importantes ciudades francesas, que amenazaron con extenderse a otras ciudades europeas, elevaron a lo más alto del debate político y de la opinión pública europea las cuestiones migratorias. Sin embargo, sólo lo hicieron desde una perspectiva: la dificultad de integrar a estos colectivos en las sociedades receptoras.

Estos acontecimientos, entre otros factores, han propiciado un impulso renovado a una política europea de inmigración integral. Concretamente, se pueden identificar tres líneas de actuación promovidas desde la Unión Europea.

Por un lado, la gestión y control de las fronteras exteriores de la UE es uno de los aspectos en los que más se ha avanzado durante los últimos meses, ya que es uno de los pocos ámbitos vinculados a la inmigración y a la seguridad sobre el que hay un importante acuerdo político entre los Estados miembros, como parte de un marco más amplio, el del combate a la inmigración ilegal. El planteamiento de la UE para combatir la inmigración ilegal se basa en un conjunto de principios fundamentales que intentan armonizar la necesidad de solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros –esencial en un espacio sin fronteras internas y en el que se reconoce la carga especial para aquellos países que controlan una frontera externa–, el derecho y la promoción de los derechos fundamentales, las legítimas expectativas de los terceros países y la percepción de la opinión pública en los Estados miembros.

La gestión de fronteras exteriores ha sido un aspecto fundamental de la cooperación europea desde el Programa de Tampere (1999) y se viene basando en tres líneas de acción: un conjunto de legislación común, la cooperación operativa entre los Estados miembros y la solidaridad entre ellos y la Comunidad. Estos planteamientos se han concretado en tres acciones: la entrada en vigor del Código de Fronteras Schengen, la creación de la Agencia de Fronteras (FRONTEX) para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores y la reciente disponibilidad del Fondo para las fronteras exteriores, disponible desde enero de 2007 y que pretende hacer realidad la responsabilidad compartida financieramente de la gestión y control de las fronteras exteriores de la UE. Entre 2007 y 2013 se prevé su utilización en nuevas infraestructuras, como la mejora de las zonas de cruce en las fronteras o de los sistemas de vigilancia en los miles de kilómetros fronterizos tanto terrestres como marítimos que forman la frontera exterior europea.

A pesar de la importancia de la puesta en marcha de estas medidas, aún quedan muchos aspectos en los que es necesario avanzar para poder hablar de una gestión común de las fronteras exteriores europeas. Entre las últimas medidas impulsadas desde la UE destacan algunas de ellas, tales como la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea, incluyendo Canarias, la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa para mejorar la capacidad de los Estados frente a los flujos mixtos de inmigrantes ilegales, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la creación de equipos de reacción rápida. Asimismo, se plantea la

posibilidad de estudiar la viabilidad de crear varios centros regionales de mando en las fronteras exteriores marítimas meridionales aprovisionadas en cuanto a personal y equipo por los Estados miembros y coordinadas por FRONTEX.

Al ver estos avances, se puede decir que se está avanzando positivamente en la cooperación operativa entre los Estados miembros para el control de fronteras, sobre todo a través de FRONTEX, que después de dos años de haber sido creada ha logrado duplicar su escaso presupuesto e implantar equipos de reacción rápida que puedan desplegarse ante crisis puntuales. No obstante, muchas dudas siguen estando presentes, ya que el registro centralizado del equipo técnico, elaborado por FRONTEX y que es ofrecido voluntariamente por los Estados miembros para que se ponga a disposición de otros Estados, es un modelo utilizado en otros ámbitos y otras instituciones (tales como PESD y OTAN) y que no han logrado en muchos casos cumplir las expectativas generadas y las necesidades concretas de capacidades.

Otro de los aspectos firmemente impulsados desde la UE y apoyados por sus Estados miembros es el aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas para mejorar el control fronterizo para que las personas puedan ser identificadas de manera fiable. En definitiva, se busca crear un sistema de entrada y salida generalizado y automático, siguiendo la orientación en materia de seguridad de cooperar para poder compartir la información disponible entre todos los actores involucrados en las tareas de control de fronteras; cooperación que no se limita a los Estados europeos sino también a terceros Estados, fundamentalmente EEUU. Esta necesidad ha propiciado el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen, así como la mejora de la información sobre personas con la incorporación de tecnología biométrica en los sistemas de control de fronteras para incrementar su eficacia. En este sentido, se destaca la reciente decisión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, del 15 de febrero, de incorporar en el marco legal de la UE diversos aspectos del Tratado de Prüm, vinculado a la cooperación policial y judicial en materia de cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Este tratado, que incluye entre otras cuestiones el principio de intercambio automático de información –incluso datos de ADN y huellas dactilares– y que hasta ahora sólo ha entrado en vigor en Austria, España y Alemania, parece estar logrando resultados positivos en la cooperación, fundamentalmente entre estos países del norte de Europa.

Se puede valorar positivamente el reciente impulso en este ámbito, básicamente en la búsqueda del refuerzo de las fronteras marítimas meridionales,¹⁰ esenciales para España y la Unión Europea para enfrentarse a los problemas ocasionados por la presión migratoria proveniente del continente africano. Este interés viene respaldado por la predisposición política de mejorar los controles del flujo de personas en los puestos fronterizos por cuestiones de seguridad, en respuesta a los atentados terroristas,¹¹ y el posible apoyo desde células terroristas provenientes del exterior. En este contexto, es previsible que se siga avanzando en la UE a nivel operativo, un aspecto fundamental para que se pueda avanzar en la cooperación transatlántica y con otros países en estas cuestiones.

En segundo lugar, se ha puesto un mayor énfasis en la dimensión exterior de las migraciones, fundamentalmente a través de la promoción de la política de cooperación con los países de origen y tránsito de los principales flujos migratorios cuyo destino final es Europa. Una de las prioridades es la firma de acuerdos de readmisión, la cooperación técnica para facilitar la gestión de los flujos migratorios y el control de sus fronteras. Asimismo, se busca disminuir la presión migratoria a través de la promoción de instrumentos de cooperación al desarrollo de los países de origen. Por el momento, se ha centrado en los países del África subsahariana y el Mediterráneo.¹² No obstante, un importante obstáculo a estas iniciativas es la resistencia de importantes Estados miembros a desarrollar en el ámbito europeo instrumentos que faciliten la migración legal, una de las cuestiones más comprometidas a la vez que fundamental para una política de inmigración europea.

La integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países ya figuraba en

¹⁰ *Communication from the Commission to the Council Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders COM(2006) 733 final*, 30/XI/2006.

¹¹ Al respecto véase Rut Bermejo, “Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología”, ARI nº 18/2007, Real Instituto Elcano, 13/II/2007.

¹² Consúltese European Council, *Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean*, Bruselass, 15-16/XII/2005, y European Council, *EU Strategy for Africa*, SEC 15961/07, 15-16/XII/2005.

el orden del día del Consejo Europeo de Sevilla de 2002, donde se insistió en la necesidad de utilizar “todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión Europea” para luchar contra la inmigración irregular. Desde 1999 se había decidido que la lucha contra la inmigración ilegal se integraría en todos los acuerdos de asociación y cooperación, en particular en los celebrados con los países de la cuenca mediterránea (programa MEDA) y en los acuerdos de colaboración con los Nuevos Estados Independientes de la Europa central y de Asia central, con los países balcánicos y con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. Desde Sevilla se exigió la inclusión de una cláusula sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en “todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país”.

Tal como se mencionó anteriormente, los esfuerzos se han centrado geográficamente en África y en la región del Mediterráneo. El marco para la cooperación de la UE con África viene definido por la Estrategia de la UE para África, adoptada en diciembre de 2005. Los principales propósitos de esta estrategia son la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción del desarrollo sostenible, la seguridad y la buena gobernanza en África. Durante 2006 se buscó concretar un plan de trabajo con África, para lo cual se celebraron diversas conferencias.

En julio de 2006 se celebró en Rabat, impulsada por los Gobiernos español y marroquí, una Conferencia ministerial sobre migración y desarrollo que reunió a unos 60 países ubicados a lo largo de las rutas migratorias de África central y occidental. Los Estados africanos y los de la UE participaron en septiembre en el diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre migraciones y desarrollo. En noviembre se celebró en Libia una Conferencia Ministerial UE-África sobre migración y desarrollo con el fin de formular por primera vez un enfoque de común acuerdo entre la UE y el conjunto de África.

La cuestión de las migraciones también forma parte de los programas de diálogo y cooperación con los países mediterráneos, en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), y también el Foro Euromed ha sido utilizado para promover el intercambio de buenas prácticas y trabajar en un programa de actuación común. También se inició un diálogo sobre estas cuestiones con los principales Estados de África subsahariana sobre la base del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú y se utilizó el mecanismo de reacción rápida para apoyar a Mauritania y Senegal en sus esfuerzos por luchar contra las migraciones ilegales.

En este contexto, parece haber acuerdo en la necesidad y conveniencia de abordar las causas profundas de la migración tales como la pobreza, los conflictos y el desempleo y que otras políticas de la UE, incluidas el comercio, la agricultura y la pesca, deberían ser coherentes con las políticas para el desarrollo. Si consideramos que en tan pocos meses se lograron poner en marcha todas las acciones prioritarias acordadas, el balance no puede dejar de ser positivo, aunque con la salvedad de que falta por comprobar en el terreno si la ejecución es efectiva, adecuada y suficiente.

Ahora bien, para que este planteamiento de la UE sobre la migración –sobre todo en su dimensión exterior aunque también interior– sea efectivo, es fundamental el desarrollo futuro de una política europea de inmigración legal. Desde una perspectiva interior, la migración puede contribuir a cubrir las necesidades cambiantes del mercado laboral y debe tener en cuenta los aspectos económicos de esta política. En este contexto, y tal como se recoge en el Plan político sobre migración legal¹³ y de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo, la UE está adoptando un planteamiento de dos vías para los próximos años: facilitar la admisión de ciertas categorías de inmigrantes según las necesidades existentes (por ejemplo, los trabajadores temporeros y trabajadores con un alto nivel de formación), sin perjuicio de la aplicación del principio de preferencia comunitario, y proporcionar un estatus jurídico seguro común a todos los trabajadores inmigrantes legales.

Desde una perspectiva exterior, es difícil que se logren establecer estables y fructíferas relaciones de cooperación con los países de origen en materia de migración ilegal y acuerdos de readmisión sin plantear diversas herramientas e iniciativas en materia de migración legal como contrapartida. En este sentido, se están poniendo en marcha acciones tales como un portal de inmigración, el portal europeo de la movilidad en el trabajo y el portal europeo para la movilidad de los investigadores. Se proporcionará a los terceros países información sobre las posibilidades legales de trabajar en Europa, incluyendo campañas de información específicas. No obstante, las posiciones de diversos Estados miembros en relación a la migración económica

¹³ *Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final, 21/XII/2005.*

dificultan en gran medida que se pueda llegar a un acuerdo europeo y a la adopción de medidas sustanciales sobre esta materia, requeridas por los países de origen.

En tercer lugar, se han presentado varias propuestas desde el ámbito comunitario en materia de políticas de integración para el creciente número de inmigrantes que ya se encuentran residiendo en territorio europeo. El nexo entre migración e integración es un tema prioritario para la UE. Desde las instituciones europeas se busca promover activamente la aplicación del Programa común para la integración¹⁴ sobre la base de los principios comunes sobre integración, abarcando todos los ámbitos de importancia incluidas las dimensiones laboral, socioeconómica, de salud pública, cultural y política. Se busca una mayor participación de los diversos interesados, incluidos los emigrantes mismos, contribuyendo así a la promoción de una estrategia efectiva de integración.

No obstante, a pesar de la relevancia que se está intentando otorgar a las políticas de integración a nivel europeo, poco se ha logrado llevar a la práctica. Una de las razones que se pueden esgrimir es la diferencia en el plano ideológico, pero sin dejar de lado el contenido de las mismas que varía de un país a otro. Según la Comisión Europea,¹⁵ la integración debe entenderse como un “proceso bi-direccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”. Ello supone, por un lado, que la sociedad de acogida tiene la responsabilidad de garantizar los derechos formales de los inmigrantes de tal manera que estas personas tengan la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil y, por otro, que los inmigrantes deben respetar las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración, sin por ello tener que renunciar a su propia identidad. La integración supone lograr un equilibrio entre derechos y obligaciones en el tiempo, por lo que cuanto más tiempo un ciudadano de un tercer país reside legalmente en un Estado miembro, más derechos y obligaciones adquiere.

Este “planteamiento gradual” implica que las medidas de integración se apliquen lo antes posible tras su llegada a todos los ciudadanos de terceros países y, en cualquier caso, tan pronto como su estancia adquiera un grado de permanencia o estabilidad. Según los principios planteados desde la UE, las políticas de integración deberían basarse en un planteamiento integral que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Si bien las prioridades varían entre los distintos países y regiones, las políticas de integración deben planearse en un marco global y coherente a largo plazo y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades específicas de los grupos particulares y adaptarse a las condiciones locales. Dependen de la colaboración entre una amplia serie de agentes y requieren recursos adecuados.

Entre los avances a nivel europeo en esta materia se debe mencionar el Manual para la Integración¹⁶ y el Programa de La Haya, adoptado en noviembre de 2004, que subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la UE en este ámbito. Además, se especifica que toda futura iniciativa de la UE se inscribirá en un marco basado en principios comunes, así como en objetivos e instrumentos de evaluación claros. El Consejo JAI de noviembre de 2004 adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países.

Además, se considera que son elementos claves para la integración la promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades para todos. En este contexto, la UE ha incorporado a su legislación¹⁷ distintas disposiciones antidiscriminatorias que dotan de un marco legal adecuado a estos propósitos.

La aplicación de medidas de integración requiere recursos financieros adecuados. La UE apoya las políticas

¹⁴ *Comunicación sobre el Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, COM (2005) 389 final, 1/IX/2005.

¹⁵ *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM 2003 336.

¹⁶ *Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners*, Comisión Europea y Migration Policy Group, noviembre de 2004.

¹⁷ Directiva 2000/43/CE, de 29/VI/2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva 2000/78/CE, de 27/XI/2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

de integración de los Estados miembros a través de distintos instrumentos financieros. Desde enero de 2007, la Comisión cuenta con un Fondo para la Integración. Estos recursos adicionales, con un monto de 825 millones de euros para el período 2007-2013, prioriza las acciones preparatorias para la integración de nacionales de terceros países a nivel local, asegurando, por ejemplo, el acceso a cursos de idiomas para los inmigrantes recién llegados. Este fondo incluye entre sus prioridades el fomento del trabajo y la colaboración conjunta entre los Estados miembros y aumentar el intercambio de información y de buenas prácticas, prestando especial atención a la integración de minorías.

Entre las propuestas europeas se destaca la importancia otorgada a la mejora de la integración en el mercado laboral y se espera que el Grupo de alto nivel sobre integración social de las minorías étnicas y su pleno acceso al mercado laboral presente recomendaciones prácticas a lo largo de 2007. También se pretende una mayor acción para garantizar que los emigrantes reciban una educación cívica sobre valores europeos fundamentales. Esto se encuentra dentro del debate que actualmente recorre Europa sobre los modelos de integración y la necesidad de establecer un diálogo intercultural como herramienta para la integración.

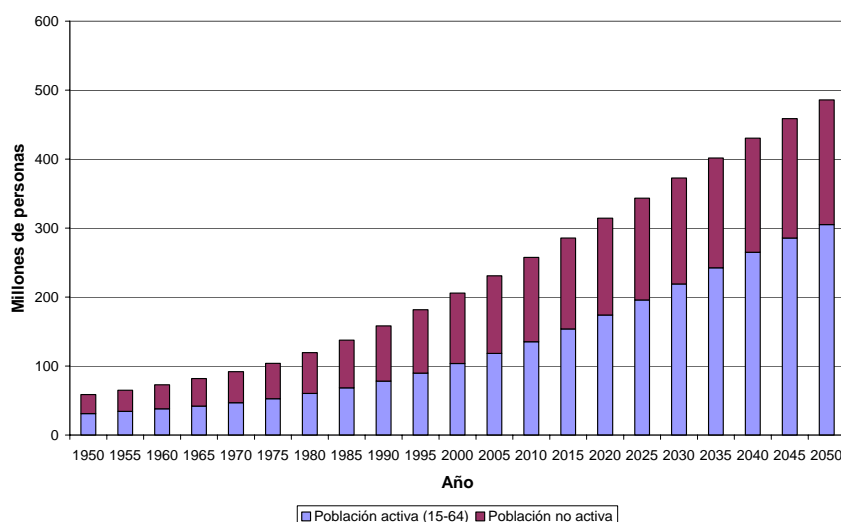
No obstante lo anterior, los obstáculos y las dificultades a superar en este aspecto de la política de inmigración a nivel europeo son muchos y muy complejos. Las cuestiones vinculadas a la integración forman parte de posturas político-ideológicas dentro de los mismo Estados miembros, con importantes diferencias entre ellos y, por tanto, son ámbitos que se quieren seguir manteniendo bajo un estricto control nacional.

El desarrollo y la inmigración

El anterior apartado ha demostrado con claridad que la crisis migratoria entre África y la UE de 2006 ha despertado el interés por parte de la Unión Europea de abordar desde una política común diversos aspectos de la inmigración. También hemos visto que el énfasis existente hasta el momento se dirige claramente a acciones destinadas a la vigilancia y control de las fronteras exteriores de la UE.

Al analizar la inmigración africana hacia Europa, quizá la pregunta más importante no es ¿qué ha pasado?, sino ¿cuál es el futuro potencial migratorio hacia Europa desde esa región? Para responder a esta pregunta es necesario comprender los procesos que generan los incentivos necesarios para emigrar.

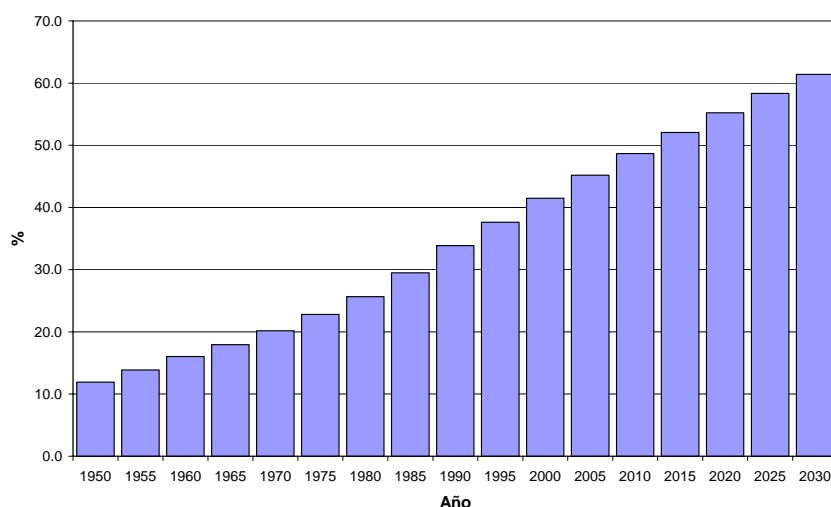
Aunque los procesos son múltiples, este análisis se centrará en dos de ellos: (1) la evolución del tamaño de la población activa y los ratios de urbanización; y (2) la evolución de las economías de los países subsaharianos. Hasta la fecha, la mayor parte de los países subsaharianos han experimentado un aumento relativamente moderado en el tamaño de sus poblaciones activas (personas con edades comprendidas entre los 15 y los 59 años). No obstante, esto está a punto de cambiar. Para comprender la magnitud de los cambios previstos resulta útil observar algunos datos informativos en bruto. En 2005 la población activa de los países subsaharianos analizados aquí se estimó en torno a los 118 millones y se prevé que alcance los 304 millones en 2050. Es decir, Se prevé que en los próximos 45 años la población activa de estos 13 países aumente en cerca de 186 millones, o un 157 %. O, dicho de otro modo, África subsahariana experimentará un crecimiento demográfico extremadamente elevado. Teniendo esto en cuenta y suponiendo que a una gran parte de la población activa le interesa encontrar un trabajo como medio de supervivencia, los países subsaharianos se enfrentarán a uno de sus mayores desafíos hasta la fecha. Este desafío significa que la región deberá estar preparada para crear nuevas oportunidades de empleo a un ritmo nunca jamás visto en estas sociedades. Si la región fracasa en esta tarea, el resultado será claramente un aumento sin precedentes en la competición por las oportunidades de trabajo, y como consecuencia de ello es previsible que se produzca un aumento sin precedentes en el potencial migratorio de la región.



El proceso de urbanización que lleva produciéndose en estos países ya desde hace bastante tiempo, pero que sigue acelerándose, complica las perspectivas aun más. Un fuerte aumento en el grado de urbanización significa que se está produciendo una reestructuración a gran escala de las economías del África subsahariana. Esto, a su vez, implica que cada año van entrando más personas en el mercado laboral urbano que en el rural, con el resultado de que la competencia por el empleo en las zonas urbanas se dispara. Aunque la urbanización no es un fenómeno nuevo, los cambios que quedan por delante siguen siendo muy significativos. Por lo tanto, el proceso de urbanización refuerza el creciente potencial de inmigración desde la región.

Otro factor importante al valorar el potencial futuro de la inmigración de una región como el África subsahariana es la diferencia económica entre un país relativamente cercano como España y la región en cuestión. Desde el año 1980 hasta hoy la diferencia en el PIB *per cápita* entre España y la media de los países subsaharianos ha venido aumentando desde 8.000 hasta más de 14.000 dólares (medido en precios de 2000). Las crecientes diferencias no se deben tanto a unos PIB *per cápita* en descenso en el África subsahariana, aunque frecuentemente sea el caso, sino más bien a un aumento extraordinario del PIB *per cápita* español. Obviamente, una evolución de este tipo sugiere que las perspectivas económicas de una vida en Europa pasan a ser cada vez más atractivas para muchos subsaharianos. Así, el factor de “atracción” que supone el creciente PIB *per cápita* español es cada vez más importante, y no hay nada en el futuro inmediato que sugiera que esto vaya a cambiar.

Gráfico 3. Evolución de la urbanización, África subsahariana, 1950-2030



Fuente: ONU, *World Population Prospects*, 2004.

A modo de resumen, las reglas de supervivencia en el mercado laboral en la sociedad del África

subsahariana están cambiando a gran velocidad, haciendo cada vez más dura la competencia por el empleo en países que ya tenían graves problemas para absorber su población activa. La única forma de evitar que el potencial migratorio del África subsahariana se dispare como resultado de su desarrollo demográfico y económico actual es la creación de oportunidades de empleo que cubran el aumento de la oferta. Existen pocos indicios de que esto esté sucediendo en la actualidad; más bien, los informes sobre el terreno reflejan un sentimiento de desesperación, y si las cosas siguen como ahora resulta improbable que la situación mejore en los próximos decenios. Así, puede que la avalancha masiva en la frontera española con África sea tan sólo un primer aviso de lo que cabe esperar en el futuro. La situación es tan grave que no debería descartarse la posibilidad de un éxodo masivo si los Estados africanos no consiguen absorber el rápido incremento de su población activa. Tampoco puede descartarse la posibilidad de conflictos violentos como resultado del malestar político que probablemente siga a la ausencia de una gestión eficaz de los problemas demográficos en esta zona.

Las fronteras europeas con África son, salvo escasas excepciones, las más vigiladas de Europa y seguramente del mundo. Además, la actual normativa en materia de visados, tanto a largo como a corto plazo, es altamente restrictiva con respecto a los países subsaharianos, por lo que probablemente no resulte ninguna exageración decir que la inmigración procedente del África subsahariana hacia Europa resulta complicada. Debido a que tanto la inmigración legal como la irregular hacia España y Europa procedente de los países subsaharianos resultan ya tan difíciles, es probable que un aumento del potencial migratorio desde estos países se traduzca casi automáticamente en una mayor migración clandestina y en una mayor frecuencia de los peligrosos cruces de frontera que se observan en la actualidad. Podría incluso decirse que mientras aumente el potencial migratorio procedente del África subsahariana, cuanto más se invierta en actividades preventivas a corto plazo, más peligrosa y dramática resultará la inmigración clandestina.

Para hacer frente al actual problema de la inmigración ilegal africana hace falta no sólo reforzar las fronteras, sino adoptar medidas que consideren las causas de la emigración e intenten modificarlas. El reciente Plan África, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, contempla diversas actuaciones destinadas a impulsar el desarrollo africano, siendo por ello un claro ejemplo de una estrategia que pretende atajar las causas de la emigración africana para disminuir la demanda emigratoria del continente. Pero el problema africano desborda la capacidad de un solo país y requiere, por lo tanto, un esfuerzo internacional.

Cualquier plan a largo plazo para disminuir la presión migratoria tiene que acompañarse por una estrategia a medio y corto plazo dirigida al creciente potencial migratorio que probablemente aflore mientras España y la UE se afanan en establecer los cimientos para un continente africano económicamente más próspero en el futuro. En cuanto a los remedios a corto plazo, las iniciativas adoptadas por el Gobierno español han consistido en reforzar la vigilancia marítima, para lo que han logrado la colaboración de otros miembros de la Unión; equipar a FRONTEX; aumentar y/o establecer la representación diplomática Española en los países de origen; y reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad africanas para gestionar el tránsito de emigrantes entre los países de origen y las costas africanas. Se trata de iniciativas acertadas y cabe esperar que, en su conjunto, razonablemente eficaces, pero, a falta de una alternativa a la inmigración ilegal a la Unión Europea, y bajo un escenario de mayor presión emigratoria africana, no es improbable que se produzca una mayor frecuencia de los peligrosos cruces de frontera que hemos venido observando a lo largo de 2006 y también en 2007.

Como hemos visto en el apartado anterior, la UE ha reconocido que parte de la respuesta a la inmigración incontrolada se encuentra en el mejor desarrollo de los países africanos de origen. Una de las medidas para propiciar el desarrollo de los países de origen de los mayores flujos migratorios es el aumento de la inmigración legal. La razón para justificar este planteamiento sostenido por diversos expertos es que una mayor inmigración genera un incremento en las remesas recibidas por las sociedades de origen.

Según estimaciones del Banco Mundial, las entradas de remesas de emigrantes en los países en desarrollo alcanzaron, en 2005, 167.000 millones de dólares, aumentando desde 160.000 millones el año anterior. Sin embargo, las debilidades de los cálculos llevan a pensar que el flujo de remesas podría ser hasta un 50% superior. Así, las remesas podrían estar en camino de convertirse en la primera fuente de financiación externa para los países en desarrollo, superando ya en 2004 los flujos de deuda y de ayuda al desarrollo y situándose poco por debajo de los de inversión directa (Tabla 3).

Tabla 3. Remesas y otros flujos económicos a escala mundial

Miles de millones de dólares	1995	2004
Remesas de emigrantes	58	160
Inversión Directa Extranjera	107	166
Deuda privada y <i>portfolio equity</i>	170	136
Ayuda Oficial al Desarrollo	59	79

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

No existen datos que nos permitan aislar los flujos transatlánticos de remesas, pero los datos ofrecidos por el Banco Mundial sí dan cuenta del reparto geográfico de su destino. En 2005, Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe eran las dos primeras regiones receptoras de este flujo, seguidas de Asia del Sur, Oriente Medio y el norte de África, Europa (en desarrollo) y Asia Central y, por último, África subsahariana (Tabla 4).

Tabla 4. Remesas de emigrantes hacia países en desarrollo, 1990-2005

Miles de millones de dólares	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
América Latina y el Caribe	5,8	13,4	20,1	24,4	28,1	34,8	40,7	42,4
Asia del Sur	5,6	10,0	17,2	19,2	24,2	31,1	31,4	32,0
Asia oriental y Pacífico	3,3	9,7	16,7	20,1	27,2	35,8	40,9	43,1
Oriente Medio y Norte de África	11,4	13,4	13,2	15,1	15,6	18,6	20,3	21,3
Europa y Asia Central	3,2	8,1	13,4	13,0	13,3	15,1	19,4	19,9
África Subsahariana	1,9	3,2	4,9	4,7	5,2	6,8	7,7	8,1

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

La importancia concedida en los últimos años a las remesas de emigrantes, tanto en el mundo académico como en los medios de comunicación, y la insistencia, por parte de distintos sectores en que las remesas de emigrantes pueden combatir eficazmente la pobreza contrastan con la escasez de información sobre este flujo y la baja calidad de los datos publicados –resultado, sobre todo, de la gran diversidad de los canales informales de transferencia–.

Uno de los principales problemas del análisis del impacto de las remesas en el desarrollo es la falta de información completa y fiable sobre el volumen, destino y uso de este flujo económico; falta de información que, por tanto, limita también las propuestas de actuación que se puedan realizar a los gobiernos de los países de origen de la emigración, a los donantes de ayuda al desarrollo o a los propios emigrantes y sus familias.

Conviene entonces empezar por mejorar los sistemas de recopilación de datos sobre remesas. Por una parte, es necesario tener una imagen más exacta de qué proporción de sus ahorros reenvían los inmigrantes a sus países de origen y analizar qué factores influyen en la frecuencia y volumen de estos envíos, es decir, la propensión a remitir.

Por otra parte, también resulta fundamental saber a qué actividades se destinan dichos ahorros una vez recibidos por los familiares de los inmigrantes. Lo más probable es que no encontremos un único patrón general de envío y uso de remesas sino que cada país o, incluso, cada provincia o pequeña comunidad siga un patrón específico en función de una larga lista de factores entre los que se encuentran sus posibilidades reales de inversión, sus necesidades de consumo, la situación educativa y sanitaria en la región, el desarrollo del sistema financiero, el régimen cambiario, etc. Es decir, en términos más generales, el uso en destino de las remesas dependerá de la estructura económica y social del país de origen del inmigrante.¹⁸

Para que las remesas puedan contribuir al desarrollo de los países receptores, la primera condición que ha de cumplirse, obviamente, es que se destine el mayor volumen posible de las mismas y al menor coste posible para los inmigrantes y/o sus familiares.

Como es bien sabido, buena parte de las remesas se canalizan a través del sistema financiero informal a través de remesadoras. Hasta ahora, el acceso de los migrantes y sus familiares al sistema financiero formal ha sido muy limitado debido, en parte, a que una proporción importante de los remitentes de remesas se

¹⁸ Aunque, como veremos más adelante, dos países con contextos económicos tan dispares como Ecuador y Senegal registran patrones similares de uso en destino.

encuentran en situación irregular en los países desarrollados.¹⁹ Se suelen señalar el coste y la inseguridad como las principales desventajas de transferir las remesas a través del sistema informal. En lo que se refiere al coste, un estudio reciente del Banco Mundial²⁰ indica que éste podría encontrarse en torno al 20% del principal enviado.²¹

Por último, estaría el uso en destino, el factor clave, para muchos estudios, a la hora de determinar el impacto de las remesas en el desarrollo. Además de un posible efecto contra-cíclico, las remesas tienen un impacto directo y positivo en la renta, lo que se traduce en un aumento del consumo, en un aumento de la inversión o en ambos. Buena parte de la literatura sobre las remesas y su impacto en el desarrollo se centra en la distribución de las mismas entre consumo e inversión, siendo éste un elemento central a la hora de cuantificar su impacto neto en el desarrollo. En principio, parecería más beneficioso un aumento de la inversión frente a un mayor consumo. No obstante, esto también dependerá, por una parte, de si la inversión se destina a actividades productivas o con efectos en el desarrollo o si, por el contrario, alimenta sectores improductivos cuyo crecimiento no se refleja en las condiciones de vida en el país. Sin embargo, si las inversiones en vivienda y construcción logran mejorar sensiblemente las condiciones básicas de vida de los familiares de los migrantes partiendo de condiciones de habitabilidad muy deficientes, entonces las remesas estarán contribuyendo a cubrir las necesidades sociales básicas de forma similar a lo que lo hace el consumo de primera necesidad. En tal caso, se estaría contribuyendo muy directamente al desarrollo y al cumplimiento de los Objetivos del Milenio –y, concretamente, al séptimo objetivo–. Esto último dependerá de diversos factores, entre los que se encuentra el nivel de bienestar económico de partida de los familiares de los migrantes. Por otra parte, el efecto será también diferente dependiendo del tipo de bienes a los que se dedique el consumo. Si priman los bienes de primera necesidad –como alimentos, ropa o calzado–, esto tendrá efectos directos en las condiciones educativas y sanitarias o incluso alimentarias de la población. De ahí se deriva un impacto directo y positivo en el desarrollo y otro indirecto a través de la productividad del factor trabajo y su correspondiente incidencia en el crecimiento económico.

Por tanto, puede decirse que las remesas, además de contribuir a un aumento de la renta de los hogares, tendrán un impacto más amplio en el desarrollo del país si se destinan al consumo de bienes de primera necesidad –o relacionados con la productividad del capital humano– y a la inversión en sectores productivos.

La escasa evidencia empírica disponible para América Latina mostraría que las remesas se destinan en mayor medida al consumo que a la inversión. Concretamente, según un estudio del BID/FOMIN,²² entre el 61% y el 74% de los flujos se estarían dedicando al consumo básico, que mejora las condiciones de vida a través de la alimentación o la salud. Mientras, el consumo no básico, más marginal, se situaría entre el 3% y el 17% de las remesas recibidas. La inversión, por su parte, estaría absorbiendo solamente entre el 1% y el 8% de las remesas. Además, el grueso de la inversión se realiza en el sector de la vivienda y la construcción, siendo nimia la inversión productiva que garantizaría un mayor impacto en el desarrollo. Este patrón es similar a los que se dan, más específicamente, en Ecuador y en Senegal. Aunque, para estos dos países la inversión de remesas sería mayor, sí tiene un peso considerable la vivienda en dichas inversiones. Por ejemplo, en Senegal, más de la mitad de las remesas, el 52,78%, se destina, según el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO), al sector educativo, contribuyendo por tanto directamente al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –y concretamente al segundo de los objetivos–. En segundo lugar, más del 27% de las remesas contribuyen al apoyo familiar y, por último, poco menos del 14% se destina a la construcción inmobiliaria. En Ecuador, el 61% de las remesas se destinan a gastos de primera necesidad –alimentación, alquiler, electricidad, agua, teléfono, transporte, ropa y medicinas– mientras que el 17% financian la compra de bienes de lujo. El 14% se invertiría, según este estudio, en los siguientes sectores: un 4% a la compra de propiedades, un 2% a educación y un 8% a negocios. El 8% restante se dedica al ahorro. Algunos estudios señalan que la inversión inmobiliaria podría haber generado una burbuja, lo que lleva a pensar que las inversiones en vivienda superan en ocasiones los niveles necesarios para cubrir unas

¹⁹ Esta situación depende en gran medida de la política migratoria del país de acogida.

²⁰ P. Fajnzylber y J.H. López, “Close to Home. The Development Impact of Remittances in Latin America”, Conference Edition, Banco Mundial, Washington DC, 2007.

²¹ Para el caso concreto de España, un estudio publicado por la CECA en 2002 señala que los costes de envío en España son sensiblemente menores que en otros países, no superando el 10% del principal.

²² BID/FOMIN (2004), *Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, <http://www.iadb.org/mif/v2/files/StudyPE2004eng.pdf>.

condiciones de habitabilidad mínimas.²³

Para estos tres casos, podría decirse, en principio, que el uso en destino parece estar facilitando el impacto de las remesas en el desarrollo socioeconómico mediante el consumo básico y quizá una mejora de las condiciones de habitabilidad. No obstante, estaría siendo insuficiente la canalización de remesas hacia inversiones productivas, que tendrían potencialmente un mayor impacto macroeconómico.

Asimismo, se han identificado determinados mecanismos por los cuales las remesas pueden no tener efectos beneficiosos en el desarrollo o pueden llegar a ser, incluso, contraproducentes. En primer lugar, las remesas pueden provocar mayores niveles de desigualdad en países que ya sufren un reparto inequitativo de la renta. Esto ocurre cuando los movimientos migratorios están altamente concentrados por zonas y capas socioeconómicas que, además, no son los grupos más vulnerables. Al ser los familiares de los migrantes receptores de las remesas, se potencia dicho fenómeno de concentración. En segundo lugar, algunos estudios también alertan del riesgo de “enfermedad holandesa” cuando el volumen de remesas es muy elevado. Este fenómeno económico se produce cuando una entrada abundante de divisas, en este caso por la llegada de remesas, provoca la apreciación de la moneda local, minando así la competitividad externa, esto es, la capacidad exportadora del país, y, por tanto, reduciendo los posibles beneficios de una inserción comercial exterior estratégica.

Conclusiones

Este documento de trabajo ha intentado describir algunos de los rasgos más importantes en el escenario migratorio de la región atlántica. Por un lado, hemos visto como el fenómeno migratorio ha ido tomando forma en los dos lados del Atlántico y que, a pesar de ser un fenómeno con muchas similitudes, existen abundantes diferencias en el tipo de inmigración, sobre todo en cuanto al origen.

Otra de las cuestiones desarrolladas en este documento es el impulso de diversas iniciativas europeas en temas de inmigración tras los trágicos acontecimientos en Ceuta y Melilla en 2005 y, posteriormente, tras la avalancha migratoria producida por los llamados cayucos entre África y las Islas Canarias en 2006.

Por último, hemos destacado la importancia de vincular la inmigración y el desarrollo de los países emisores. Esto es parte del debate abierto sobre las remesas y sobre la manera en la que éstas pueden ser consideradas desde una perspectiva positiva –aunque también negativa– para los países receptores de estos flujos económicos.

Con el fin de estimular un debate en torno a los temas expuestos, formulamos algunas preguntas que podrían servir de punto de partida de un diálogo entre los representantes de los países implicados en los movimientos migratorios en la región atlántica.

El fenómeno de la inmigración tanto en la UE como en EEUU tiende a caracterizarse por un alto grado de homogeneidad en el origen de la inmigración y, por otro lado, por un alto grado de discrepancia en cuanto al origen de la inmigración entre estos dos gigantes de acogida. Por lo tanto, cabe preguntarse:

- ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas a medio y largo plazo del desarrollo actual de los flujos migratorios?
- ¿Es preferible conseguir un alto nivel de heterogeneidad en cuanto al origen de la inmigración (el caso de Canadá), y por qué?
- ¿Qué consecuencias a largo plazo podría deducirse del hecho de que es la Unión Europea quien recibe la gran mayoría (más del 80%) de los emigrantes musulmanes?

Para terminar, hemos visto como la UE está intentando avanzar hacia una gestión común del fenómeno migratorio. No hay que magnificar los avances. Estamos ante una labor de coordinación de los esfuerzos de vigilancia fronteriza y todavía muy lejos de una gestión común del fenómeno migratorio. Por otro lado, se debe tener en cuenta que los países europeos son y serán de los más afectados por las migraciones africanas. También hemos visto como cada vez más se habla de desarrollo e inmigración, y que la mejor forma de

²³ Datos extraídos de A. Acosta, S. López Olivares y D. Villamar, “La contribución de las remesas a la economía ecuatoriana”, en A. Acosta *et al.*, *Crisis, migración y remesas en Ecuador. ¿Una oportunidad para el codesarrollo?*, CIDEAL, Madrid, 2006.

controlar la inmigración ilegal e irregular a largo plazo es estimular el desarrollo de los países de origen de los emigrantes. Dadas estas circunstancias, surgen las siguientes cuestiones que deben ser objeto de análisis:

- ¿En el corto plazo, cuales son las consecuencias previsibles de una mayor presencia y mayor vigilancia de las fronteras sur de la UE?
- ¿Cabe esperar que el fenómeno migratorio africano cambie a consecuencia de que los países europeos están mejorando sus sistemas de vigilancia? ¿Cuáles podrían ser las consecuencias para los países de tránsito del norte de África?
- ¿Es posible luchar contra la inmigración ilegal procedente de África sin que esta lucha esté acompañada de una estrategia europea de gestión de la inmigración legal?
- Es factible pensar, en términos políticos y económicos, que la UE desarrolle una verdadera política común de inmigración?
- ¿Qué papel le asignamos a las remesas para el desarrollo: bueno o malo? ¿Es un recurso eficaz? ¿Existen alternativas o políticas que podrían contribuir a hacer las remesas más eficientes y eficaces para promover el desarrollo?
- Desde el punto de vista de los países de la región Atlántica, admitiendo que África puede generar graves problemas ante movimientos incontrolados de inmigración, ¿cuál es el papel que deberían ejercer los países afectados?, y ¿hasta qué punto es deseable y factible una mayor coordinación en las políticas de ayuda y de desarrollo en África por parte de la comunidad internacional?

Rickard Sandell

Investigador principal de Demografía, Población y Migraciones Internacionales, Real Instituto Elcano

Alicia Sorroza

Investigadora, Real Instituto Elcano

Iliana Olivé

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano